

NUMERO: 3

FECHA: Diciembre 1984-Enero 1985

AUTOR: Celso Garrido, Enrique Quintana []**

TITULO: Cambios en la Nueva Ley Bancaria... Viejos Protagonistas y Nuevas Contradicciones [*]

ABSTRACT:

El nuevo marco legal para el sistema financiero crea un espacio más favorable para procesar la lucha para recomponer el patrón de acumulación y redefinir las hegemonías al interior del mismo, con una lógica que favorece la reconquista de posiciones por parte de los viejos banqueros. Sin embargo no parecen estar totalmente definidos los escenarios posibles en el desarrollo de este proceso.

TEXTO:

En los últimos meses de 1984 el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un paquete de iniciativas de ley orientadas a "propiciar una participación más eficiente del sistema financiero en el logro de los grandes propósitos nacionales". Este paquete se integraba con cuatro nuevas leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito Orgánica del Banco de México; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; y de Sociedades de Inversión. Asimismo, se enviaron proyectos de reforma a las leyes del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguro y Federal de Instituciones de Fianza.

Dicho paquete fue aprobado sin modificaciones sustanciales por parte del poder legislativo en sus sesiones del mes de diciembre de 1984, dando definición legal a la ambigua situación en la que quedó el sistema financiero luego de la nacionalización de la banca y el establecimiento del control cambiario por parte del Presidente López Portillo.

Esta nueva legislación viene a modificar profundamente el marco jurídico existente a propósito del sistema financiero nacional, provocando un importante cambio en el mismo.

En este artículo nos ocupamos de discutir en especial las leyes de Servicio Público de Banca y Crédito, Orgánica del Banco de México, de Sociedades de Inversión y la reforma a la ley del Mercado de Valores. Nos interesa considerarlas desde el ángulo de las transformaciones en algunos circuitos financieros fundamentales y en relación a sus efectos generales sobre el patrón nacional de formación, distribución, y acumulación de capital vigente hasta ese momento.

En los recuadros correspondientes se sintetiza la estructura financiera en el período de "desarrollo estabilizador" y los cambios a partir de la nueva legislación bancaria.

Se abre una larga coyuntura

El patrón de acumulación que estuvo a la base del Desarrollo Estabilizador, viene dando muestras de sus límites desde el inicio de los años 70s, con los consecuentes efectos sobre las relaciones de hegemonía entre las fracciones del gran capital bajo la cual qué se estructuró. Puede decirse que a partir de aquella fecha se abrió una coyuntura de disputa por redefinir dichas relaciones de hegemonía, toda vez que los diferentes intentos realizados por recomponer el patrón de acumulación sobre las mismas bases no han resuelto los problemas de fondo que el mismo presenta. Por el contrario, estos intentos solo-han conseguido agudizar las tensiones, hasta límites casi desconocidos en la historia económica moderna del país como lo fue la crisis de 1982 y su desarrollo posterior. Esta coyuntura financiera es al mismo tiempo una disputa por redefinir las relaciones de poder entre las clases propietarias.

La situación es muy compleja porque en el contexto de la crisis del conjunto del patrón de acumulación, esta burguesía financiera supo maniobrar de tal manera que condujo a una importante fracción de las clases propietarias a integrarse en esta pinza financiera que atenaza al país, en la cual, sus acreedores financieros internos son al mismo tiempo externos. Con ello se benefician con la redistribución de propiedad que esto provoca; así como la de la redistribución vertiginosa del ingreso que corresponde al pago de los servicios financieros por aquella deuda. Desde este punto de vista los viejos banqueros llevaron a esta fracción social a una situación de la cual se pueda decir cualquier cosa menos que sus componentes estén en un estado de crisis. Aquella figura de "empresarios ricos con empresas pobres" ilustra de alguna manera esta situación. De modo que para los fines de la valorización y acumulación de capital los banqueros cumplieron con eficiencia con las responsabilidades que les cabían en su posición de fracción hegemónica. Sin embargo se van generando contradicciones muy profundas, porque entre los efectos sobre el conjunto de la actividad económica que tuvo esta estrategia, estuvo el que estos banqueros fueran socialmente eliminados de su posición con la nacionalización de la Banca.

La disputa entre fracciones de la burguesía

Todo el proceso de disputa de los excedentes petroleros así como de redistribución de propiedad e ingresos que constituyó la crisis de 1982, han modificado las posiciones relativas de las fracciones del gran capital, al mismo tiempo que éstas se ven empujadas a redefinir el patrón de acumulación nacional que desean que emerja de esta crisis y el lugar que quieren y pueden tener en el mismo. En este aspecto, el liderazgo de la vieja burguesía bancaria es motivo de disputa con otras fracciones del gran capital. La subsistencia del poder que guarda dicha fracción financiera tanto en el plano social como político se hace evidente en el peso central que el gobierno le asigna a la reestructuración del sistema financiero, en la que este grupo puede recuperar su papel relevante en el proceso global de acumulación, Pero el cuestionamiento a su hegemonía y la lucha de poder abierta por su redefinición tampoco es menos notoria, ya que no se pudo revertir la nacionalización de la banca, y el nuevo diseño institucional abre un espacio de desarrollo a los flujos de capital y su valorización en donde los viejos grupos deberán buscar redefinir su hegemonía en relación con otros actores emergentes que encuentran en esta

nueva articulación una posibilidad de incrementar su poder económico y de decisión en el plano de la política económica.

En síntesis, nos encontramos ante una circunstancia en la que una fracción de las clases propietarias ha incrementado sustancialmente su riqueza gracias a esta crisis, al mismo tiempo, el carácter predominantemente financiero de sus colocaciones les asegura una valorización rentista que solo parece tener límite en la capacidad del país para reordenar su actividad económica con el fin de asegurar la transferencia de ingreso que permita enfrentar dicha deuda. Para nadie es un secreto que esta situación no es sostenible al infinito, por lo que es inevitable que desemboque en algún punto en el que se redefina el patrón de acumulación y las hegemonías que lo sustentan. Pero tampoco es una utopía suponer que la misma pueda prolongarse toda vez que no ofrezca alternativas más favorables de valorización y que el país consiga sostener esta circunstancia. Este es el escenario básico en el que creemos que deben ubicarse las transformaciones financieras reseñadas más arriba, por lo que se desprende que dichas transformaciones no parecen reflejar el restablecimiento de una hegemonía clara entre las clases propietarias sino que más bien buscan configurar un marco para dar canales institucionales a este proceso de cambio de relaciones de hegemonía aún no concluido. Por tanto, dicha legislación debía configurar un espacio suficientemente amplio para dar posibilidad al juego fluido que este proceso requiere.

Los propósitos del PRONAFIDE no se garantizan con la nueva legislación

Pero esta misma circunstancia hace pensar que la presunta funcionalidad del esquema institucional aprobado para apoyar la implementación del PRONAFIDE, es muy discutible. Esta organización institucional en la que se refuerza el grado de autonomía de los grandes sujetos económicos para gestionar las colocaciones financieras, sobre la base del predominio de la valorización financiera, no asegura que los flujos de capital vayan a canalizarse hacia los destinos previstos por aquel plan. Esto hace que el motor fundamental de recomposición de la acumulación prevista sea nuevamente en la inversión pública, en tanto se recomponga la "confianza" de la iniciativa privada.

Para lograr un financiamiento no inflacionario de dicha inversión la legislación promueve la expansión del mercado de deuda pública operando en mercado abierto dentro de la Bolsa de Valores, con lo que se institucionaliza la tendencia actual ya que los títulos públicos constituyen el 70% de las actividades de la Bolsa. Sin embargo, este recurso deja al financiamiento público sujeto a condiciones de inestabilidad no manejadas por el Gobierno sino por los juegos del mercado abierto. Si tenemos en cuenta el carácter oligopólico de las relaciones económicas y financieras en el país, esto hace imaginar que los operadores principales de estos mercados tendrán un gran poder de negociación con el Gobierno en tanto pueden ser factores determinantes del financiamiento público. Con ello estaríamos en una estructura institucional que amplía la vieja lógica del encaje, permitiendo incorporar nuevos actores al negocio y a la negociación de la deuda pública. Hay que tener también presente que quienes podrán realizar colocaciones en dicho mercado son los mismos que hoy ya tienen una posición privilegiada como acreedores del país. Con esto sólo se incrementará su poder y sus ingresos sin que ello los induzca a

desplazar sus capitales a las colocaciones productivas. Por otra parte, la ambigüedad en la legislación sobre las modalidades de operación de la Banca de Desarrollo deja un espacio vacío que crea una gran incertidumbre sobre el cumplimiento de las metas financieras propuestas.

Esto es doblemente grave dado el hecho de que las actividades de la Banca de desarrollo no constituyen un espacio atractivo de colocación para los inversionistas privados. Por lo tanto las circunstancias parecen dadas para que el liderazgo en la formación de capital lo tengan las Casas de Bolsa y las Sociedades de Inversión en la que tendrán hegemonía los grandes grupos económicos privados.

Bajo estas circunstancias los viejos banqueros que ya se han reubicado rápidamente con Casas de Bolsa tienen muchas "ventajas comparativas" con respecto a otras fracciones que concurren a los mercados de capital, ya que ellos no sólo tienen patrimonio propio y de los grupos a los que liderean sino que además tienen el "Know-how", el personal capacitado, el liderazgo ideológico y las relaciones internacionales que resultan de su larga historia. De modo que si bien el armado de la legislación provee un espacio ambiguo en el que podrían darse diversos escenarios futuros, al mismo tiempo esto se da con posiciones favorecidas para los viejos sectores hegemónicos.

Brecha abierta al capital extranjero

Hay que añadir a lo dicho, el hecho de que la ley sobre Sociedades de Inversión permite la participación de "...instituciones financieras y agrupaciones de personas extranjeras..." como accionistas de la Sociedad de Inversión, sin especificar ni límites ni modalidades de dicha participación. Esto deja una brecha abierta a la participación del capital extranjero no sujeta a condicionamientos claros lo cual sería motivo de preocupación en general desde el punto de vista de los intereses estratégicos del país, pero es más significativo si tenemos en cuenta que hay una gran cantidad de empresas nacionales endeudadas con capitalistas extranjeros, los que bajo circunstancias favorables podrían pagar su deuda entregando el control de parte de sus paquetes accionarios a sus acreedores para lo cual estas sociedades resultarían un espacio adecuado de negociación sin gran control gubernamental. Por otra parte, hay que recordar que la legislación permite sociedades operadoras que administren diversas sociedades de inversión así como que estas actividades pueden ser cubiertas por ser Casas de Bolsa con lo que se están creando canales indirectos para permitir una fuerte participación y decisión del capital extranjero en el conjunto del sistema financiero sin que se implementen los mecanismos de control de modo explícito.

¿Y la autonomía del sector público?

La estructura institucional legislada está orientada a promover una reducción de la autonomía del sector público en la gestión de las finanzas internas y a democratizar las estructuras del capital mediante la expansión del Mercado de Valores y el sistema de propiedad accionaria.

Estructura Actual del Sistema Financiero[H-]

Sin embargo el análisis de dicha legislación en el contexto de la estructura económica del país y de la actual coyuntura, hace pensar que el efecto de esta legislación será el de incrementar la concentración global del poder económico y su capacidad negociadora frente al poder político, si bien en el contexto de una redefinición de las relaciones de hegemonía al interior de dicho poder.

El viejo grupo hegemónico conserva su poder

Como ya hemos señalado, el curso de este desarrollo también tendrá manifestación en el propio plano del poder político. Por ello vale la pena apuntar algunos fenómenos de concentración del poder de decisión en los terrenos de política monetaria y crediticia que resultan de la nueva legislación. Como se indicó más arriba se constituye un Comité de Crédito y Cambios en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, y el Banco de México, el que tiene poder central sobre la gestión de regulación monetaria y de fijación de criterios sobre tipo de cambio. Es decir, control sobre flujos fundamentales del sistema económico. Este amplio poder se encuentra concentrado en manos de reducido grupo de tres personas, cifra que configura el quorum mínimo de seis que forman el Comité. Y de hecho, dado que la SHCP se reserva el poder de veto en dicho Comité, el poder de decisión fundamental de gestión de la política monetaria y cambiaria queda en manos del Secretario de Hacienda, el que reporta periódicamente a la Junta de Gobierno del Banco de México sin que sean claros los límites que ésta puede imponer a dicha gestión.

Habida cuenta de la adscripción ideológica a los puntos de vista bancarios ortodoxos, de los sectores más influyentes en la Hacienda y el Banco de México, esta concentración de poder en la formulación de política económica parece evidenciar que el viejo grupo hegemónico ha conseguido conservar e incrementar su poder en el Estado, en la medida que cuenta con una estructura y suficientes cuadros intelectual es para mantener su capacidad de gestión en función de la lógica financiera tradicional en el país.

Conclusión

El nuevo marco legal para el sistema financiero crea un espacio más favorable para procesar la lucha por recomponer el patrón de acumulación y redefinir las hegemonías al interior del mismo, con una lógica que favorece la reconquista de posiciones por parte de los viejos banqueros. Sin embargo, no parecen estar totalmente definidos los escenarios posibles en el desarrollo de este proceso.

Esto no sólo es expresión de las circunstancias internas sino de que todo el esquema tiene fuertes puntos de fragilidad externa. En el corto plazo, la evolución de los precios del petróleo, el desarrollo de la economía norteamericana, de las tasas de interés en sus mercados y del sistema financiero internacional en su conjunto afectan parámetros centrales de la estrategia gubernamental, la que, si bien ha establecido márgenes de ajuste, se encuentra con que éstos pueden volatilizarse rápidamente ante las cambiantes condiciones internacionales.

En un horizonte de más largo, plazo, también resulta un factor de la mayor importancia el proceso de reestructuración de la economía mundial que se viene desarrollando en los últimos años. Las condiciones en las que aquella vaya a funcionar establecerán reglas de juego determinantes para la redefinición del patrón de acumulación interno y las relaciones de poder en su interior.

En relación al proceso inmediato, debe destacarse que a pesar de que el Ejecutivo Nacional señaló la necesidad de cambios estructurales propiciando planes industriales, etc., la lógica de la nueva legislación bancaria impone al conjunto del sistema una condición de funcionamiento basada en el, logro de la estabilidad monetaria, crediticia y cambiaria en base a la política monetaria como premisa para el funcionamiento macroeconómico, con los conocidos efectos sobre el crecimiento económico por las aplicaciones de este enfoque.

Dado el fuerte peso de la valorización financiera en la coyuntura actual, es lícito pensar que el sistema financiero implementado no garantiza la formación y canalización del capital capaz de impulsar y sostener el crecimiento económico y el cambio hacia patrón de industrialización propuesto.

TITULO DEL RECUADRO:

ESTRUCTURA FINANCIERA EN EL PERIODO DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

RECUADRO:

El Estado tenía a su cargo tres circuitos financieros fundamentales para la acumulación de capital los que se organizaron de la siguiente manera.

El Circuito del Banco Central-Bancos Comerciales.

Como expresión de la hegemonía de la gran banca privada nacional en el conjunto del proceso, encontramos que el Estado establece un pacto con la misma por el cual ésta pasa a participar en el financiamiento del gasto público por medio del Encaje que el Banco de México fija a la captación realizada por la banca comercial. Fracciones cada vez mayores de este encaje son retenidas bajo la forma de títulos de deuda del Gobierno, que pagan intereses, por lo que la banca privada aparece ocupando un lugar central en un mercado de Deuda Pública que se formaba. Como complemento de ello, la banca privada se asegura el monopolio del mercado nacional de dinero, excluyendo del mismo a la banca extranjera y al propio Estado.

Este mismo asume la responsabilidad de captar el financiamiento internacional por medio de su Banca de Desarrollo, cargando con el riesgo cambiario implícito en dichas operaciones.

Con la tesis de que debe promoverse un mercado de capitales se crean Sociedades Financieras a las que se les asegura la liquidez de los títulos que comercian. Estas sociedades se suponen desvinculadas de la banca privada pero en realidad nacen en estrecha conexión con la misma constituyéndose en canales para permitir que la captación bancaria se derive hacia colocaciones especulativas, en las financieras. Conforme a la evidencia, estas sociedades no cumplieron con su objetivo de promover la inversión, permitiendo en cambio el fortalecimiento de una banca oligopólica y el enriquecimiento de quienes disponían de liquidez para colocar en las mismas. Esto es, los grandes propietarios, y a las tesorerías de las grandes empresas.

El Circuito de Divisas.

El Gobierno implementa la estrategia de libertad cambiaria, libre flujo de capitales en base a una política de tipo de cambio fijo y estable. Esto se fundaba en la condiciones de vecindad con Estados Unidos y en la necesidad de desinflar expectativas devaluatorias que propiciaran la fuga de capitales.

El Circuito Fiscal.

Se implementa una estructura impositiva que genera una baja carga fiscal sobre las clases propietarias, comparada los promedios mundiales. Esto se da con desgravaciones a las ganancias financieras, una alta evasión tolerada, un importante sistema de transferencias y subsidios a las empresas privadas y un régimen de inversión pública compensatoria en los ciclos de la inversión privada y sustitutiva de la misma en las áreas estratégicas pero de baja rentabilidad. A esto se suma la presión creciente sobre el Gobierno para que realice las transferencias implícitas que permitan sostener un tipo de cambio cada vez más sobrevaluado conforme se evidencian los límites del conjunto del patrón de acumulación y se extienden las expectativas devaluatorias.

Sobre la base de estos circuitos se desarrollan o forman grupos económicos privados nacionales y extranjeros con un alto poder oligopólico sobre el mercado interno al que destinan prioritariamente su actividad. Esto se ve favorecido por un régimen de alta protección de dicho mercado que prácticamente les asegura el monopolio sobre el mismo.

Estas empresas oligopólicas realizan su formación de capital mediante el autofinanciamiento en base a retención de utilidades. Acuden a la Banca Comercial para el financiamiento de corto plazo, y presuntamente derivan su liquidez en colocaciones de bonos o títulos, constituyéndose en una de las fuentes de la expansión muy rápida de títulos de gran liquidez en ese período.

De conjunto toda la estructura financiera resulta objetivamente orientada a sostener la ganancia dineraria global de los grandes propietarios o grupos empresariales privados.

TITULO DEL RECUADRO:

LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA

RECUADRO:

El propósito declarado del conjunto de leyes y reforma es adecuar el sistema financiero a las necesidades de desarrollo del país. Asumiendo la nacionalización de la banca como un hecho, irreversible se busca construir una estructura financiera que diferencie los mercados e instituciones dinerarios de los capitales promueva un financiamiento no inflacionario del gasto público al tiempo que propicie la formación del ahorro que satisfaga los requerimientos para cumplir con las metas del Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE). Por último un aspecto no secundario es que por primera vez se cambia la legislación sobre el Banca de México y el conjunto del sistema bancario en lugar de añadir sucesivas modificaciones a la vigente como había sido la práctica en las últimas décadas.

Ley Orgánica del Banco de México

La transformación más destacable de esta Ley del gasto público es la eliminación del encaje como medio de financiamiento con el objetivo de separar las políticas fiscales de las monetarias. En lugar de ello se establece un monto más reducido de depósitos obligatorios en efectivo con respecto al total de los pasivos obligatorios de la banca, una expansión en la parte de dichos pasivos que pueden ser mantenidos en valores cuyo destino fundamental será el de operarlos como cuenta de regulación monetaria y crediticia por medio de bonos que se emitirán a tal efecto y por último se fija un tope al porcentaje de dichas colocaciones en valores que pueden ser destinados al financiamiento interno.

Esta medida se acompaña con la obligación que el Banco adquiere de fijar anualmente el monto de financiamiento interno que otorgará el Gobierno en correspondencia con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, PRONAFIDE, y otras normas reguladoras de la inversión del Estado.

Otra transformación sustancial es la desvinculación de la emisión monetaria de las reservas en divisas que mantengan el Banco Central. Como resultado de ello la emisión monetaria queda asociada, al financiamiento interno desvinculándose del circuito de divisas el que será gestiones en función de las necesidades que surgen de la balanza de pagos del país.

La nueva legislación mantiene el régimen de control de cambios, el que será administrado por la Comisión especial para tal efecto. Asimismo esta legislación establece que el Banco de México fijará las tasas, montos y plazos de las operaciones pasivas y activas de las sociedades nacionales de crédito, atendiendo a los objetivos de regulación monetaria y crediticia. Por último la Ley establece una Comisión de Crédito y Cambios encargada de fijar los precios de regulación monetaria y crediticia, y las condiciones de colocación de

los bonos de regulación monetaria, las normas para determinar el tipo de cambio y regular las operaciones con divisas.

Este importante conjunto de atribuciones será responsabilidad de un reducido grupo de seis personas compuesto por el Secretario de la SCHP, los Subsecretarios de dicha Secretaría que sean titular y suplente en la Junta de Gobierno, del Banco de México, el Director General del Banco, su suplente y el director general adjunto del mismo Banco. Es decir, tres representantes de Hacienda y tres del Banco. Dicha Comisión funcionará con un quórum mínimo de tres personas de las cuales por lo menos una será del Banco y otra de SHCP. Las resoluciones se tomarán por mayoría pero siendo necesario el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de Hacienda. De hecho esto significa que esa Secretaría tiene el poder central de dicho Comité, ya que con esta disposición tiene poder de veto en las votaciones.

Junto a esta extraordinaria concentración del poder monetario y financiero en manos de esta comisión, también se establece que el Director General del Banco y los Directores Generales adjuntos deberán ser personas con no menos de cinco años de ejercer cargos de alto nivel en el propio Banco, en Hacienda o en las Instituciones de Crédito.

Ley Reglamento del Servicio Público de Banca y Crédito

Las Instituciones nacionales de crédito se componen de la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo. Sus áreas de actividad constituyen las tradicionales de la Banca Comercial en el primer caso y de la promoción de la inversión en el segundo. Se excluye la posibilidad de participación directa de los Bancos en el Mercado de Valores lo que deberá realizarse por medio de las Casas de bolsa.

Asimismo se autoriza su participación en Sociedades de Inversión así, como la posibilidad de promover la organización y transformación de toda, clase de empresas y sociedades mercantiles suscribir y conservar acciones etc. Se mantiene el monopolio de la banca sobre el mercado interno de dinero ahora con el carácter de empresas de servicio público. El accionar de los Bancos deberá subordinarse a los objetivos del PRONAFIDE, así como a las normas de regulación monetaria que fije el Banco de México pero al mismo tiempo se sostiene el principio de la descentralización de gestión de la Banca como forma de propiciar su eficiencia y competitividad. Se mantiene el secreto bancario como principio fundamental así como la participación de la Banca extranjera sólo por medio de oficinas de representación. No se fija ninguna legislación general para la Banca de Desarrollo sosteniendo que se legislará a propósito de cada caso en ocasión de la formulación de la Ley Orgánica de cada uno de dichos Bancos.

Reforma a la Ley Mercado de Valores.

Se establece que solo podrán operar en este mercado las Casas de Bolsa reconocidas legalmente las que estarán patrimonialmente desvinculadas de los Bancos. Se autorizan tanto Casas de Bolsa Privadas como Nacionales.

Ley de Sociedades de Inversión

Se denomina como tales a las empresas financieras dedicadas a la adquisición y administración de valores con propósito de inversión.

Se autorizan tres tipos de sociedades de inversión: las comunes que operan con valores documentos de renta fija y renta variable; las de inversión de renta fija; y las de inversión de capital de riesgo que operan con valores emitidos por empresas que requieren capital de largo plazo. Este último tipo de sociedades podrá no construirse como sociedad por acciones. En todas estas sociedades se permite participar como accionista a entidades financieras del exterior así como agrupaciones de personas extranjeras. Se autoriza constituir sociedades operadoras las que están habilitadas para gestionar a un conjunto de sociedades de inversión, prestando los servicios de administración de estas últimas. Estos servicios, también podrán ser cumplidos por las Casas de Bolsa.

CITAS:

[*] Versión parcial del artículo "La Coyuntura Financiera como relaciones de poder a publicar por la UAM en México y América Latina: Perspectivas ante la crisis.

[**] Miembros del Seminario "Patrón Monetario y Grupos Financieros en México, Depto. de Economía UAM-A.